

女性と灌漑

——紛争後の東ティモールにおける水利組織とジェンダー(1)——

古沢 希代子

はじめに

2009年のノーベル経済学賞を、経済ガバナンス、とりわけ共有資源保全の方策を追究したエリナー・オストロムがオリバー・ウィリアムズと共同受賞した。「共有地の悲劇」を回避するためには、これまで、国家が所有権を握って管理するか、個人や企業に所有権を分割する方法が議論されてきたが、彼女は資源を共有財産としたまま利用者自身によるセルフ・ガバナンスが機能する事例を見出し、その条件を明らかにした⁽¹⁾。一方、社会学、経営学、経済学の学際的領域として近年研究が進展しているのがソーシャルキャピタル（社会関係資本）論である。ソーシャルキャピタルとは、事業を成し遂げる際に必要な人々の間の信頼、規律、絆のパワーであり、物的資本と人的資本に加えられた第三の資本概念である⁽²⁾。オストロムの提唱する「当事者による直接管理」は、ソーシャルキャピタルの蓄積に支えられて初めて実現する。しかし当事者によるローカルな管理にはもうひと

(1)例えば、自然資源の保全や再生が短期的にも住民の収入確保につながるような報酬体系が存在する場合（＝機会費用の解決、インセンティブの増加）、住民による消費的利用の抑制と日常的監視が実現し、政府の「取り締まりコスト」も削減されることが幾多の実践からすでに明らかになっている。

(2)パットナムはコールマンの議論をふまえ、社会関係資本を「人々の協調行動を促すことにより、その社会の効率を高める働きをする社会制度」と定義し、「信頼」(trust)、「互恵性の規範」(norms of reciprocity)、「市民参加のネットワーク」(network of civic engagement)といった要素から構成されていると論じている（ロバート・パットナム『哲学する民主主義 - 伝統と改革の市民的構造』NTT出版、2001年）。近年は発展途上国の経済社会開発との関連での研究も盛んであり、The Role of Social Capital in Development - An Empirical Assessment, Edited by Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer with a foreword by Robert D. Putnam, Cambridge University Press, 2002などの業績がある。

つ重要な要素がある。ジェンダーである。ワングリ・マータイのノーベル平和賞受賞（2004年）で注目を浴びたグリーンベルト運動が示したように、水、森、土の利用と保全において女性が担ってきた役割、女性たちのパワー、そして女性たちの権利を無視したまま自然資源管理とソーシャルキャピタルについて論じることの限界は、公正と効率の両面から、すでに明らかである⁽³⁾。

本研究は、紛争後の社会における水資源管理の再建プロセスをジェンダーの視点から扱うものであり、2002年に独立（主権回復）を遂げた東ティモールの灌漑開発におけるジェンダー問題を明らかにすることを目的としている。これまで多くのエンジニアたちが「灌漑という技術の効果に男女の差はなく、その利益は世帯を通じて分配されるため受益に関しても男女の差はない、よってジェンダーは問題にならない」と考えてきたが、筆者たちはこれまでそうした考え方に反論を行ってきた⁽⁴⁾。本研究でもその反論を続けていく。ただし、その射程は既存の政策やプロジェクトを「男女共同参画」の観点から点検することにとどまらない。言うまでもなく、灌漑施設と水利組織は農民の生産活動を左右する重要な生産要素であり、その利用及び維持管理にはミクロ（水利組織）、メソ（行政）、マクロ（財政）のレベルでの調整を必要とする。例えば、マヌファハヒ県のカラウルン川灌漑復旧プロジェクト（以下カラウルン・スキームと略す）において水利施設を通じて灌漑を行う女性農民たちは、施設の設計、関与したドナー（資金提供国・

(3) 「公正」とは、開発のあり方を決定する過程に参画する力をつけ、その権利を行使することであり、「効率」とは、実際に活動やそのための資金調達を担っている女性の役割を認識し、女性の力を伸ばし活用することによって事業の効率性が高まることである。「公正」と「効率」は車の両輪であり、「公正」なき「効率」の追求は強制と労働強化をまねく。参考文献としては、WiNR: Women in Natural Resource (電子ジャーナル)、Common Wealth Secretariat of the Women and Natural Resource Management 関連の出版物、ワングリ・マータイ（小池百合子訳）『へこたれない ワンガリ・マータイ自伝』小学館、2007年、ヴァンダナ・シヴァ（熊崎実訳）『生きる歓びーイデオロギーとしての近代科学批判』、築地書館、1994年など。

(4) ジェンダーによるスキームデザインへのニーズの違い（例：洗濯場や家畜用水場の確保）、男性による不適切な技術選択（事業の失敗）が招く（日常的副業で現金収入を維持する）女性の労働強化、灌漑に付随して導入が図られる新しい耕作技術に関する情報と訓練から排除されることによる格差の拡大などが灌漑開発にかかわるジェンダー問題として指摘されてきた。参考文献としては、Food and Agriculture Organization of the United Nations, Irrigation Sector Guide, SEAGA: Socio-Economic and Gender Analysis Programme, 2001, Loes Schenk-Sandbergen and Outhaki Choulamany-Khamphoui, Women in Rice Fields and Offices: Irrigation in Laos- Gender Specific Case Studies in Four Villages, Empowerment, 1995, 古沢希代子「灌漑開発援助とジェンダー〜ラオスにおける現地調査を中心に」東京女子大学社会学会『経済と社会』第34号、2006年3月など。

機関)と行政、そしてプロジェクトによって再編された水利組合のすべてに疑問を持っている。よって本研究は、灌漑システムのステークホルダーたる女性農民たちとともにこの間の灌漑政策と国際援助の問題点を包括的に明らかにしていくことを目指す。さらに、これまで筆者が東ティモールで普及に努めてきた「ジェンダー予算分析」のツールにあてはめるなら、「ジェンダー視点による政策評価」と「男女別政策アセスメント」に対応する事例研究とも位置づけられる。

本稿では、まず、独立後の東ティモールにおけるジェンダー主流化政策と農漁業省における取り組みの現状をおさえる。そして、世界銀行と EC (EU の政策執行機関である欧州委員会) の資金によって実施されたカラウルン・スキームで組織された水利組合に女性がどのように参加しているか、その現状を報告しながら、プロジェクト全体の問題点や現行政策の不備を明らかにする。本稿で使用する主なデータは、筆者が2008年3月から4月にかけて JICA の短期専門家(指導科目:ジェンダー主流化政策形成)として東ティモール農漁業省計画政策局に派遣された際に実施したカラウルンスキームでの調査である⁽⁵⁾。さらに、2009年4月からは平成21年度科学研究費補助金(基盤C一般)の交付を受け、東ティモール農漁業省の灌漑局⁽⁶⁾、計画政策局、県農業事務所及び各局のジェンダー担当者の協力の下、3年計画で同国の代表的スキームであるカラウルン(マヌファヒ県)、ラクロ(マナウト県)、マリアナ(ボボナロ県)を中心とした調査研究を開始しており、その一環として2009年9月と2010年1月にカラウルン・スキームを訪問した際に入手したデータも使用している。

1. 東ティモールの復興開発とジェンダー主流化

2002年5月、東ティモールは、約2年半の国連暫定行政を経て、隣国インドネシアの支配から独立を達成した。しかしそれは大きな損失を抱えての船出であっ

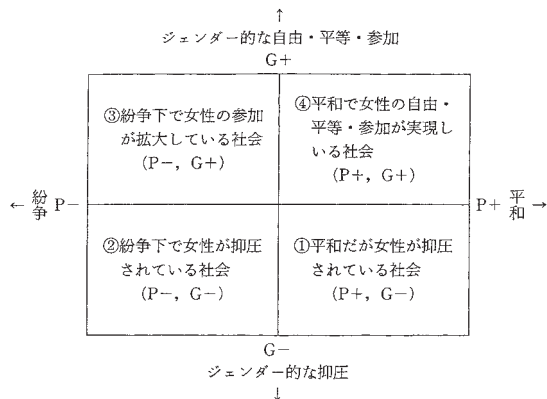
(5)2008年3月に農漁業省スタッフとともに実施した現地調査の知見については、農漁業省内部で実施された報告会(2008年4月)と国立東ティモール大学とヴィクトリア大学共催の以下のシンポジウム(2009年7月)で発表を行った。Kiyoko Furusawa, Women and Irrigation in Caraulun, Session: Community Inclusion in Infrastructure Development, International Symposium on Transforming Timor-Leste for Sustainable Development, Human Rights and Peace: An Opportunity for Dialogue, University of Timor-Leste and Victoria University (Australia), Dili, July 7 2009.

(6)2009年に「農作物・園芸局 灌漑・水管理部」から「灌漑・水利用管理局」に昇格した。以下、灌漑局と略す。

た。1975年のインドネシア軍侵攻以来の解放闘争で10-20万人が犠牲となり、また1999年の住民投票後の騒乱では、全土でインドネシア軍と反独立派民兵による放火、破壊、略奪、殺害、レイプ、住民の強制移送が発生し、多国籍軍の介入までに少なくとも数千人が犠牲になった。その間女性たちはインドネシア軍・警察による暴力に苦しみつつも、解放運動に対して国内外で多大な貢献を果たした。国内の女性たちはFALINTIL（東ティモール民族解放軍）に食糧や医薬品を調達し、隠れ家を提供し、情報を運んだ。FALINTILには女性兵士もいた。地下抵抗運動に参加し、人権弾圧に抗議するデモの指揮を取った女性もいた。インドネシアに留学した女性たちは在外学生の組織のメンバーとして政治活動を行い、インドネシア人による民主化運動と共闘した。難民として海外で暮らす女性たちは国際社会でキャンペーンをはった。

第1図は、竹中千春による「平和とジェンダーに関する四つの社会」モデルである。④は平和で平等な社会、②は平和も平等もない社会、①は平和だが平等でない社会、③は平和ではないが平等な社会を示す。竹中によると、私たちが通常思い浮かべる戦時のイメージは②であり、平時のイメージは④である。しかし、平時は実は①であることが多いし、戦時には緊急措置としてジェンダー規範がゆむこともあり③的な状態（②と③の混在）が現出することがあり、戦後はその反動で①に揺り戻されることがあると指摘している⁽⁷⁾。東ティモールの女性たちが望んだのは、独立によって④がもたらされること、大きな政治的变化の中で女性が疎外されること、つまり①への移行を回避することだった。

図1 「平和とジェンダーに関する四つの社会」



[出典]
竹中千春「第16章平和構築とジェンダー」大芝亮、藤原帰一、山田哲也編『平和政策』、有斐閣ブックス、2006年、306頁。

東ティモール政府は2002年4月に女性差別撤廃条約を批准し、④への移行を目指した。女性差別撤廃条約は東ティモール政府が最初に批准した人権条約のひとつである。2008年4月、東ティモールは条約の履行状況に関する最初の政府報告書を提出した。2009年7月、国連の女性差別撤廃委員会は東ティモール政府報告書を審議し、勧告的意見を発出した。その中で本研究に直結する農業と農村開発に関連する勧告をひろってみる。

女性の経済的エンパワーメント：42. 当委員会は、東ティモール政府が全国及び地方の開発計画や開発プログラム、特に貧困削減や持続的開発に関するものに関して、明確なジェンダー平等推進の要素を確保することを求める。また、女性世帯主、寡婦、高齢の女性に特別の注意を払い、彼女たちが意志決定の過程に参加できること、またクレジットの供与にアクセスできることを保障するように求める。さらに、農村の女性たちが司法、保健、教育、安全な水、電気、土地、所得創出事業にアクセスでき、その権利を完全に行使できるよう積極的措置を講じることを求める。当委員会は土地の所有と相続に関するいかなる差別をも撤廃する適切な措置が取られることを求める。また、農村女性がその形成と実施に全面的に参加できるよう、ジェンダーに敏感な農村開発の戦略とプログラムを策定し実施する努力を強化することを求める。

つまり、委員会は東ティモールの農村開発における男女共同参画への取り組みは弱いと述べているのである⁽⁸⁾。一方、東ティモールの女性団体は、2000年3月、政党系、非政党系、世代、宗教の違いを越えて REDE というネットワーク組織を立ち上げた。REDE は2000年、2004年、2008年と「東ティモール全国女性会議」を開催し、全県の参加者から貴重な情報や提案を得た。「第2回東ティモール全国女性会議」の行動綱領は、課題のひとつとして以下を掲げている。

地方で開催された準備会合で提起された問題領域：「女性は積極的に農業に関

(7)竹中千春「第16章平和構築とジェンダー」大芝亮、藤原帰一、山田哲也編『平和政策』、有斐閣ブックス、2006年、306頁。

(8)東ティモール政府報告書でもこの分野の取り組みの弱さは認めている。The Office of the Secretary of State for Promotion of Equality, *Initial Report, The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), Timor-Leste*, 2007,p.133.

わっている一方、その仕事を効果的かつ効率的に行う基本的な条件を否定されている。(a)女性は改良農法に関する訓練が必要である。(b)女性はトラクター、灌漑、農薬など男性に提供されているファシリティへのアクセスを制度的に (systematically) 否定されている。」

全国会議での行動提案：「持続的開発のプロセスに対する女性の参加を推進する。(a)自然資源の管理と利用に関する意志決定に女性の参加を保証する、(b)エンジニアリングや自然資源管理について女性が学ぶインセンティブを創造する。

しかし、本研究のテーマである灌漑について見るなら、本行動綱領が採択された2004年以降も、東ティモール政府と援助国はプロジェクトの形成及び実施プロセスや灌漑水の分配や維持管理を決定する過程に女性（及び女性世帯主）の参加を推進するような取り組みを行っていない。よって女性差別撤廃委員会の勧告的意見は的を射ている。ではこの間政府は何をしていたのか。

本誌第35号（2007年3月）掲載の拙稿「東ティモール〈ジェンダー予算〉への道—ジェンダー主流化の現状と課題」で詳述したように、独立後の東ティモール政府においてジェンダー平等の政策化を担うナショナルマシナリー（旧首相府平等推進室 /OPE:Office for Promotion of Equality）は「ジェンダー（平等の）主流化」という過重な任務にあえいでいた⁹⁾。「ジェンダー主流化」とは、1995年の第4回国連世界女性会議（北京会議）を契機に広まった概念で、女子教育、母子保健、女性向けマイクロクレジットの提供などといった女性を対象とした特定プログラムの実施を超えて、全省庁の政策とプログラムにおいてジェンダー視点による分析を行い、ジェンダー平等を推進する政策を統合することを意味する。しかし OPE にはジェンダー主流化を担当するスタッフは一名のみで、その者には政策文書を読みこなす能力はなかった。そこで OPE は、外国人アドバイザーが省庁向けに「ジェンダー主流化の手引き」を作成したり、コンサルタントを雇って各省庁及び各県のジェンダー担当官にトレーニングを実施したり、農林水産省（当時）を含め重点省庁でワークショップを開催したりしたが、学習した内容がその後各省庁における具体的な活動に結びつくことがなかったため成果は乏しかった。

9)2003年9月から2004年3月まで筆者が東ティモール政府首相府平等推進室に調査研究アドバイザーとして勤務した際の知見と2004年4月から現在までの同室との交流から得られた情報による。

その結果、紛争後の政策課題として浮かび上がるはずの寡婦・女性世帯主支援も、Tuba Rai Metin や Moris Rasik など NGO のマイクロクレジット団体や UNDP の除隊兵士社会復帰プログラム (RESPECT) が部分的にカバーしたのみで、子女の教育、雇用、情報・訓練、土地・水・住居・生産財へのアクセス、住民組織への参加、1999年住民投票時に発生した人道に対する罪の処罰及び被害者救済などの課題に対して、寡婦・女性世帯主のニーズに応えるという観点で「省庁横断的に取り組む」という行動は取られなかった。2008年に提出された CEDAW の第1回政府報告書は、当初その準備過程を個別分野におけるジェンダー情報の収集、分析、プログラム（計画、実施、評価）の実践とすべく構想されたが、結局、2004年4月に作成の司令塔が外務省に移ったため、OPE は省庁間調整の任務を果たさぬまま、外国人アドバイザーとコンサルタントを中心としたデータ収集と作文に終わった。

一方、女性運動側の取り組みも充分ではなかった。インドネシアからの解放運動でさまざまな役割を担った OPMT（ティモール民衆女性組織：FRETILIN「東ティモール独立革命戦線」系）や OMT（ティモール女性組織：CNRT「東ティモール民族抵抗評議会」系）といった女性組織がその力を発揮したのは国連暫定統治期における成人識字教育と現在に至る女性対象の行事への動員までだった。両団体の指導層には国会議員や政府高官として地位を得た者もいるが、独立後に噴出する民政的な課題に対してその活動を再構築することはできなかった。横断的な女性団体のネットワークである REDE は全国女性会議をすでに3回開催したが、各回の行動綱領をフォローするメカニズムをもたず、多くの課題が手つかずのまま残された。また行政の側でもそれらの行動綱領を政策形成の参照資料として扱ったことはなかった⁽¹⁰⁾。

2006年に勃発した政治危機はすべての政策を停止させたが⁽¹¹⁾、2007年8月に発足した現政権（シャナナ・グスマオン首相）は首相府の平等推進室を平等推進担当政務次官局（SEPI）に格上げした。この改組によって、職員の数は一気に9

(10) OPE の取り組みによって前進した分野も存在する。東ティモールの住民のほとんどがカトリック教徒でありカトリック教会は大きな発言力を持つが、当時の平等推進担当首相アドバイザーであるマリア・ドミンガスは保健省とスクラムを組んで、HIV/AIDS 対策と家族計画政策に関する一定の合意を引き出した。また、UNFPA の支援によって DV 防止キャンペーンを全国展開し、DV 防止法案の草案を完成させた。これらの課題は全国女性会議で焦点となったテーマである。DV 防止の取り組みには東ティモール人の NGO や女性団体が大きな役割を果たした。

名から約30名に増加し、SEPIは3名の局長（うち2名は男性）と研究職（男性）を擁する大所帯となった。現在ジェンダー主流化の課題はこのSEPIに引き継がれた。ジェンダー予算分析の創始者である南オーストラリア大学のロンダ・シャープの協力を得て、改めてジェンダー予算分析手法の導入も開始されたが、各省庁にどのようにして具体的行動を取らせるのかその道のりは険しい。

2. 農漁業省とジェンダー政策

東ティモールでは就業人口の8割が農業などの一次産業で生計を立てている。農業は大部分の住民の生存維持に直結する産業であり、また、学卒者の雇用機会がきわめて限られる中、農業と農村開発が若者にとって魅力ある分野になることが求められている。それは農村に生きるすべての人々、とりわけ女性にとっても同様である。

2002年5月の独立によって発足した農林水産省（MAFF:Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery）は2007年9月に農漁業省（MAF:Ministry of Agriculture and Fishery）に改編された。2007年10月、MAFに国連女性開発基金（UNIFEM）からジェンダーアドバイザーが派遣された。その任用は旧首相府平等推進室（OPE）による置き土産であった。OPEは2004年にジェンダー主流化の方策を大きく転換した。新しい方針は、人材の乏しいOPEで政策立案を手がけるのではなく、ジェンダー平等推進の重点省庁にジェンダーアドバイザーを配置し、省庁内での訓練と政策化を進めるというものだった。幸い、この方針はド

(1)2006年に勃発した政治危機の発端は、国軍内で東部出身の上官が（インドネシア領西ティモールに近い）西部出身者を待遇や昇進で差別しているという訴えが起ったにもかかわらず、政府が早急に対応を取らず、その結果西部出身者の国軍からの離脱（2006年2月）したことだった。FRETILIN政権はこの動きにも適切な対応を取らず、その結果、軍内部の対立は首相派対大統領派の対立を先鋭化させ、警察組織をも巻き込んだ武力衝突（2006年5月）、軍と警察の崩壊、治安の空白による放火、略奪、暴力の横行（おもには「東」部出身者が標的とされた）、首都ディリを中心に大量の国内避難民（おもには「東」部出身者）の発生、省庁施設の破壊という事態を招いた。最後は、首相と内務大臣による子飼ひ民兵への武器供与疑惑を経て（内相には後に有罪判決）、首相退陣と国連PKFの復帰によって軍や警察における武力衝突は鎮静化したが、この間の抗争で東部出身者と西部出身の亀裂が深まり、警察機能の回復が遅れるなか、住民間の暴力の応酬は長期間続いた。背景には、かつての解放勢力内部での対立、新設された治安組織への予算配分と人事、若年失業者の増加、与党FRETILINの権力集中など新興国特有の諸問題が存在した。

ナーの理解を得、財務省、保健省、教育省へのアドバイザー派遣が実施された。しかし MAFF への派遣は2006年の政治危機で頓挫してしまった。当初 MAAF に対するジェンダーアドバイザーの派遣は JICA が実施することになっていた。しかし派遣時期（2006年5月）にかけて現地の治安は悪化の一途をたどり、すべての専門家派遣が停止した。OPE はその後もこの案件のフォローを続け、2007年に実現にこぎつけたのである。

MAFF は2003年10月に「農業におけるジェンダー主流化」と題するワークショップを OPE と共催し、また、2004年9月に発表された「政策戦略枠組」文書には以下のような文言を組み込んでいた。

「農林水産省は個別分野の政策や戦略を発展させる際に以下の原則を遵守する。
(中略) ポイント 8: 政府はプログラムの設計を行う際に女性、子供、社会的に不利な立場にある集団の個別のニーズに配慮する。女性に機会の平等と意志決定へのより高度な（質的量的）参加を可能にするためジェンダー平等を推進する。」
(Policy and Strategic Framework, MAFF, 15 September, 2004, p.20)

また、2005年には「農林水産省食糧安全保障政策2005」でジェンダー配慮に言及し、専任のジェンダー担当者（Gender Focul Person）としてマリア・フランセスカ・ペロ・アシスを任命した。彼女はバリのウダヤナ大学農学部を卒業しリキサ県農業事務所の副所長を務めたキャリア官僚である。彼女の起用は MAFF の意欲を示すものであった。しかし、省内におけるジェンダー主流化のシステム構築はネパール人のカンチャン・ラマがジェンダーアドバイザーとして着任するまで始動しなかった。

カンチャン・ラマが着任した時、政権交代によって農林水産省（MAFF）は農漁業省（MAF）に改組されたところだった。カンチャン・ラマとマリア・フランセスカの両名は計画政策局に配属された。計画政策局は、同省の政策、予算、年間業務計画の作成、モニタリングと評価、国際援助調整、食糧安全保障を統括する省内でも主幹的な部局である⁽¹²⁾。当初2名で発足したジェンダーユニットが

(12) 農漁業省は2008年6月から約1ヶ月間オクタビオ・アルメイダ計画政策局長を JICA の「ジェンダー主流化政策のための行政官セミナー」に派遣した。現在アルメイダ局長は農業省内のジェンダー関連ワークショップにおいて講義を担当している。昨年は全国的なトラクター配給計画に際し、女性農民に対するトラクター提供のために奮闘した。筆者は同セミナーで「マクロ経済をジェンダーで見る」と「予算のジェンダー分析」の講義を担当している。

ここに設置されたのは実に適切であった。筆者は、2008年1月、3月のJICAによる専門家派遣の前に現地に飛び、この両名と綿密な打ち合わせを行った。筆者が着任すると、同省のマルコス・ダ・クルス農業林産物部門担当国務長官から「水利組合における女性の参加問題」への関心が示されたため、筆者は灌漑分野で任務を遂行することが可能になったが、それは両氏による調整の成果でもあった。

2007年11月、カンチャン・ラマとマリア・フランシスカは最初の活動として全部局の管理職を対象にしたジェンダー主流化に関するアセスメントを実施した⁽¹³⁾。このアセスメントによって同省の具体的な取り組みの弱さが明らかになった。一方、ほとんどの回答者が、農林水産業において女性の貢献が大きいことを指摘し、同省は女性のニーズに応えること、教育訓練によって女性の力を伸ばすこと、女性の意思決定への参加を促進するべきだと「正しい」答えを書いた。その中で灌漑・水管理部（当時）からの回答にはジェンダーを問題にすることへの反発が突出して現れており大変興味深い。同部からの回答は管理職でない一般の男性職員が執筆している。

農漁業省内ジェンダー主流化に関するアセスメント～灌漑局スタッフによる回答

(問1) 農漁業省 (MAF) には何年勤務しているか。省内での主な任務は何か。

「2002年から2007年まですでに5年間勤めている。任務は灌漑施設の設計と建設に関して地域住民への支援を行なうことである。」

(問2) 農業、畜産、漁業の分野のジェンダーについて語りたいことは何か。

「私は私たちがジェンダー問題についてどのように語るべきかわからない。でもジェンダー問題は時々大きな問題となっている。私が知るかぎり社会生活において男性と女性の違いはない。ジェンダー問題について語るのは時と場合による。もし男女同権ならば、なぜジェンダーを特別扱いし、男性より女性に多くの保護を与える必要があるのか。」

(問3) 農業、畜産、漁業の分野でジェンダー配慮について研修を受けたことはあるか。もしあるなら、いつ、誰によって実施されたものか。またどのような内容だったか。

「そうしたものについて聞いたことはある。しかしジェンダー問題に関

(13) An Assessment of Gender Mainstreaming in Ministry of Agriculture and Fisheries, December 2007, Timor-Leste. 2007年12月、本アセスメントの結果に関する報告会がMAF内で開催された。

する省内での公式な研修や会合に参加したことはない。」

(問4) MAF における中核的なジェンダー政策は何か。また、同省がジェンダー配慮を推進する基盤となっている国際的・国内的法律文書や誓約は何か。

「平等。」(二番目の質問に対する答えはなし)

(問5) あなた自身の業務計画において女性の関心と男性の関心にどう取り組んでいるか。

「男女同権なのだから、誰もがその能力に応じ、コミュニティで自由に計画でも仕事でもできるはずだ。」

(問6) MAF によるジェンダーに関する具体的な取り組みは何か。包括的なものと個別的なものに分けて答えよ。

「男女同権を目指すのなら、なぜそのような質問を繰り返すのか。私はこれまで省内におけるどのような取り組みも見していない。私たちが取るべきは能力主義である。」

(問7) 女性のニーズや関心に取り組むため、とくに生産財に対する女性の権利を伸張し、女性が同等の利益を享受できるようにするため、MAF は食糧安全保障、灌漑、漁業の主要なプロジェクトでどのような配慮を行ったか。

「男女は同等の権利と責任を有している。誰かが他の者をその望むことに従わせようとすることはあってはならない。」

(問8) 仕事の現場において何らかの参加型アプローチ、ジェンダー分析、ジェンダー計画の手法を試みたことはあるか。

「ある。時には女性たちは政府の指導的地位にもつくが、コミュニティでは女性はいくらでもその機会があっても自らの意志でもって参加することを拒む。」

(問9) 参加における平等や家庭における利益の分配の平等は進展していると思うか。その際に判断の根拠となる指標も示せ。

「私にとっては何の違いもない。家庭では夫と妻がともに決定を行うべきである。」

(問10) MAF の内部でジェンダーに関する個別のプロジェクト及びプログラムに関する教訓をどのようにわかちあっているか。

「能力に従って平等にわかちあっている。男性も女性もない。」

(問11) あなたの職務内容にはジェンダー問題への取り組み、あるいはジェンダー配慮を組み込む規程が含まれているか。

「男女の間にジェンダーの違いはない。」

(問12)どのように女性農民の関心、ニーズ、要望を年間計画や予算策定に組み込んでいるか。

「私たちは、男性であれ女性であれ、農民からあがってくるすべての問題を受け取っている。もし女性が耕起にトラクターや家畜を使いたいというなら、もし女性が水利組合のリーダーになりたいと言うなら、もし彼女たちにより提案があるなら私たちは支援する。」

(問13)農村における農業発展への女性の参加を拡大することに関してどんな可能性と制約があると思うか。

「女性たちは望むことに関して主体的に決断できるようになるべきだ。もし彼女たちが恐れったり、恥ずかしがるならばどのように平等が実現できるのか。」

(問14)ジェンダー計画、ジェンダー研修、ジェンダー分析・モニタリング・評価に関して MAFF にとって有用な資料があれば推薦してほしい。

「オーストラリア等の先進国や世界の他の地域の事例を参考にすべきである。」

この回答者には質問の意味を十分理解せずに答えているところが数力所ある。また「法的平等」と「実体としての平等」の違い、「機会の平等」と「結果の平等」の違いを認識していない。若い世代で男女同権は支持しているようだが、ジェンダーによるハンディキャップや差別の存在は認識していない⁽⁴⁾。そのため女性たちが権利と機会を行使しないことに苛立っている。一方、東ティモール政府が女性差別撤廃条約を批准していること、国家開発計画にジェンダー平等の目標と政策が掲げられていることを知らない。また、MAFF が打ち出した2004年の政策指針においてジェンダー平等の規程が織り込まれていることも知らない。しかしここから実務の現場ではそれらの文章がいかに関実体のないものだったかが垣間見える。重要なことはこれまで局内でジェンダー平等に関する指令が発されたことはなかったことが判明したことである。

(4)女性が社会参画できない背景には、文字の読み書きができないことによる気後れ、経験がないため自信が持てないこと、過重な労働を背負っていることなど構造的原因がある。

3. 平和構築とインフラ復興～灌漑システム復旧の課題

独立後の「東ティモール国家開発計画」は最優先課題として「貧困削減⁽¹⁵⁾」と「公平かつ持続的な経済発展」を掲げた。ここにも見られるように、紛争後の平和構築期においては「公平であること (equity)」は特別の意味を持つ。なぜなら開発における差別や格差が人々の間の和解を阻害し新たな紛争の火種になるからである。また、人々の生活が立ち行くことが武装勢力による雇用や犯罪の発生を抑止し、治安の安定につながることは自明である。

1999年の騒乱で大部分の公共施設を焼失した東ティモールでは学校、保健所・病院、市場、送電施設、行政機関の復旧が急がれた。また、破壊を免れた道路、橋、利水施設（灌漑施設、水道）も多くが補修や更新を必要としており、新体制による対応を待っていた。こうしたニーズに限られた財源をどのように割り振るかは政府にとって重大な決定問題である。国連暫定統治から独立にかけて、政府・援助機関・NGO が最も真剣にこの分配問題について協議したのが保健・医療セクターと教育セクター（初等・中等教育）である。両セクターでの結論は、サービスのレベルがいかに切り下げられようと「公平」を最優先することであった。その結果、サービスメニューの限られた、しかし無償の医療と教育（最初は初等のみ、後に中等も）が全土に均等配分された。一方、灌漑施設の復旧は単純ではなかった。公立の医療施設と教育施設は基本的に行政の要員（＝公務員）と資金（＝政府予算）で運営されるのに対して、灌漑施設の建設と維持管理は通常政府と農民が責任を分担する。しかし、インドネシア統治下では、大規模なスキーム、あるいは近代的施設を伴うスキームについては、灌漑施設の維持管理のための要員の雇用、施設の運用、資材・機材・部品・材料の購入などのすべてをインドネシア政府がまかなってきた。農民たちは水利費を支払う必要もなく、責任がないと同時にオーナーシップもなかった。こうしたインドネシア時代のやり方を踏襲するか、新しいルールを適用するか新体制における責任分担の仕切り直しが必要なのである。また、東ティモールの灌漑施設の約8割は住民が建設した小規模なシステムである。平野部の大規模灌漑の復旧と維持管理に資金を集中することが公

(15)2001年に実施された「全国家計調査」によると、一日0.55ドル（東ティモールで設定された貧困線）以下の収入で暮らしている「所得貧困」の人口は40%にのぼる（Timor-Leste Human Development Report 2006, The Path out of Poverty, United Nations Development Programme, p.13）。

平かどうかの問題もある。まずは復旧コストの試算が必要であるが、インドネシア時代のデータ（設計図面等）は1999年の騒乱で焼失あるいは持ち去られていた。既存施設のリストアップと施設の状態に関するアセスメントが急務であった。

さて、2002年の「国家開発計画」において旧農林水産省は目標として「農村における食糧自給」を掲げた。しかし、主穀である米の生産性はきわめて低く、2006年の平均生産性は1.5 t /ha であった⁽¹⁶⁾。その結果、大量の米がインドネシア、ベトナム、タイ、オーストラリアから輸入されている。東ティモールへの農業協力は、独立後の復興支援を目的として、TFET（Trust Fund for Timor Leste : EC、日本など9カ国の協調ファンド）、EC Grant（欧州委員会無償資金）を財源とするARP（Agriculture Rehabilitation Project : 農業復興プロジェクト）をはじめ、オーストラリア、アメリカ、日本、ポルトガル、FAO、ドイツなど二国間及び国連機関による援助が行なわれてきた。TFET も ARP も統括するのは世界銀行である。その中で灌漑開発（修復）を担ってきたのは ARP と日本である。独立前に実施された Suco Survey（「全村落調査」：既存の施設・インフラを把握）によると、東ティモールにおける既存の灌漑施設の数428（うち345は小規模住民灌漑）、それらの全施設が機能すれば71,258ha が灌漑可能であるが、2002年（独立時）に実際に灌漑された面積は34,729ha であり、その49% にとどまっていた。2007年に任期を終えたケニア人の灌漑局アドバイザー、ジェームズ・オドゥクは、最終報告書において灌漑施設の復旧による効果を次のように試算している⁽¹⁷⁾。

まず2006年までに ARP によって計144の住民灌漑が修復され、計15,230 ha が灌漑可能となったため、合計49,958ha の灌漑が機能するようになり、未修復分は21,299ha となった。その結果、平均収量が2.1 t/ha に上昇した。仮に未修復分の既存灌漑が機能し、2.1 t/ha の収量が確保されれば、総生産量は104,914 t となる。今一人当たり年間消費量を90kg とすると、人口924,643人の年間最低必要量は合計83,218 t となる。既存施設すべてが修復され71,258 ha で作付けが行われるとしたら、単収が1.5 t/ha なら74,938.5t, 1.8 t/ha なら89,926.2t, 2.1 t/ha なら

(16)2003年における米の国内消費量、推計82,106t に対して、国内生産量は推計で32,717t、自給率は約40% となる（「JICA 東ティモール 活動報告書 2002.5-2008.8」）。また、1.5t/ha という生産性は1968年のジャワ（1.65t/ha）を下回り、インドネシアのその他地域の1975年のレベルである。ジャワでは1980年に2.64t/ha を達成している（米倉等「インドネシアの米をめぐる食糧政策」『アジアの食糧自給と農業政策』アジア経済研究所、1982年、83頁）。

(17) James Oliver Oduk, MAFF Irrigation Adviser, Exsit Report: Irrigation Rehabilitation and Management ARP: Agricultural Rehabilitation Project, 18/ 5/2007, pp 8-9.

104,914 t の米が収穫される。近い将来一人当たりの年間消費量は100kg になると予想されているが、2.1 t/ha の単収を確保できれば一人100kg の消費量でも国民全部の需要をまかなえるはずである。その他、中小規模損傷施設の復旧が26施設、大規模施設の復旧（一部は計画）が4スキームで進行している。また、灌漑された田畑から市場へのアクセス道路の整備のために68プロジェクトが実施され302.85km が復旧された。このように彼は復旧による増収効果を強調した。⁽⁸⁾

灌漑関連予算は国の農業関連予算の中で大きな割合を構成する。2000年から2006年までの援助執行額で見ると約20%を占める。また2007年秋に発足した新政権の「政策ペーパー」⁽⁹⁾においても食糧安全保障の関連で灌漑開発が重視された。2006年の政治危機による破壊と損失を補うため、新政権は2008年度予算で補正予算を組んだ。そこでは合計28スキーム（2008年時点での灌漑面積7,159ha/ 目標値14,434ha）の復旧のために225万ドルが計上された。補正予算で灌漑局についた予算は総額で441万ドル、構成としては、225万ドルの灌漑施設復旧費の他に、パワーショベル1台、機材運搬用トラック2台、ブルドーザー1台の購入経費、機械のオペレーターや機械整備工などの人件費、維持管理やプロジェクト調査に充当する経費などである。「補正」で獲得した予算は省全体で約1400万ドル、灌漑関連の費目はその32%を占めた。

しかし、灌漑システムのO&M（運営と維持管理）には技術と知識、労役と資金、そして交渉と調整が不可欠である。水利組合はフィールドでO&Mを担う組織であり、その再編が必要である。通常組合は施設の傷みや災害・事故による修復に対応するため自己資金を貯えるが、どの部分を政府が担いどの部分を農民が負担するのか、両者の責任分担の原則が明確でないと水利組合は財政計画を立てられない。また、近い将来、農民たちに自分たちで資金を借り入れ、施設の拡大を図るという道を開こうとするなら、水利組合に法人格を与える法整備も行わなくてはならない。行政側の能力強化も必要であり、技術データの復旧、職員の適正配

(8)日本が支援したマナトゥット県ラクロ川のスキームでは、灌漑の復旧によって、(1)生産高が増えたにもかかわらず米が市場に出ない、(2)二期作が可能になったにもかかわらず農民たちが二期作をしたがらない、といった問題が発生している。原因は輸入米の影響による米の市場価格の低さ、猛暑の中での重労働の忌避、連作によって水田の地味が痩せること（一期作の場合は米をつくらない期間には水牛を放して糞を落とさせる）への懸念である[マルティニョ・ソアレス灌漑局長談]。

(9) Presidency of the Council of Ministers, Programme of the IV Constitutional Government 2007-2012, p.15.

置、教育訓練と人事管理に加えて、民間委託工事の監督・監査や流域管理（上流域での森林保全）も適切に実施されねばならない。そしてそのほとんどが東ティモールには欠けていた。

4. カラウルン川灌漑復旧プロジェクト⁽²⁰⁾

カラウルン川は東ティモールの主要河川のひとつであり、東ティモールの中南部のマヌファヒ県とアイナロ県にまたがる標高2459mのカブラキ山に源を発し、マヌファヒ県のベタノ付近でティモール海に流れ出る。その全長は52km、流域面積は667平方 km、年間流出量は739.3（百万立方 m）である。マヌファヒ県の県庁所在地であるサメは標高600 mにあり、周辺の農民は斜面を利用した灌漑システムによってカラウルン川の恩恵に浴している。一方、河口付近の平坦部（ベタノとカラウルン川の間地域）では住民が自ら建設した簡単な取水ゲートと水路で川の水を引き込んでいた。この地区が大規模に灌漑されたのはインドネシア時代にコンクリート製のチェックダム（堰）、取水ゲート、幹線水路が建設されたことによる。施設の建設は1991年に開始され1996年に完了した。灌漑は乾季と雨季（不安定な降雨を補完する「補給灌漑」）の両方で行われる。このスキームによって可能に

カラウルン川流域地図

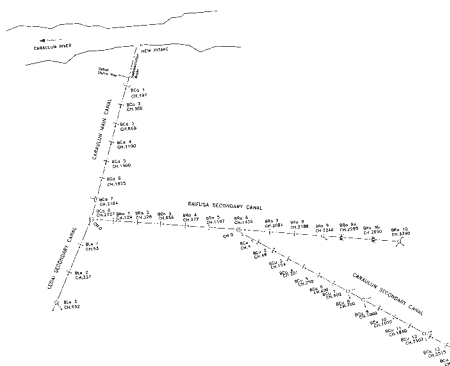


[出典] LIDEL, Atlas De Timor Leste, 2002, p.153.

図2 カラウルのスキームマップ①
(取水ゲートと幹線水路)



図3 カラウルのスキームマップ②
(幹線水路と二次水路)



[図2、3とも提供：東ティモール農漁業省灌漑局]

なった作付け面積は1000haといわれるが、独立前に作付けが行われたのは約600haである。また、それらの施設が機能したのは4年間のみであった。

筆者がカラウルに注目したのはこのスキームが世界銀行が統括し EC（欧州委員会）が資金を供与した ARP（農業復興プログラム）の一部であったからである。世銀も EC もジェンダー主流化を開発協力におけるミッションとして掲げ

②0最初のフィールド調査は MAF ジェンダーチームのパイロット調査として2008年3月に実施された。

2月に現地の治安状況が悪化したため一時は実現が危ぶまれたが、JICA による派遣直前の3月中旬時点で治安状況の改善したため無事実施することができた。本調査の実施によりチームのサーベイ範囲は、ディリの農業漁業省灌漑局からマヌファヒ県農業事務所、カラウル灌漑スキームのプロジェクトサイト、アカディルオアン水利組合、同地区の女性農民、部落長、村長に拡大した。この調査にはマヌファヒ県農業事務所長のドナト・サルジーニャ氏と農業漁業省のジェンダーアドバイザーのカンチャン・ラマ氏が同行し（GFP のマリア・フランシスカ・アシスは妊娠中のため同行できなかった）、マヌファヒ県農業事務所のスタッフからも協力を得た。さらに同事務所のアレンジによりもうひとつの灌漑地区（Akadiruhun 地区）の女性農民たちを訪問し、彼女たちが直面している灌漑・営農問題について聞き取りを行なうことができた。また当時ディリの灌漑局に JICA から派遣されていた境忍専門家にはデータや資料の探索の面で大変お世話になった。また灌漑の技術面に関する筆者の初歩的質問にも丁寧に答えて下さった。心からお礼申し上げるとともに、次の任地であるガーナでの突然の死が惜しまれてならない。

ている²¹⁾。そうした原則がどのように実践されるのか現場で確認したいと考えたのである。2004年3月、OPEにおける筆者の任期が終わろうとする頃、MAFFの灌漑部（当時）にアドバイザーとして着任したジェームス・オドゥックを訪問した。当時、灌漑部はフロリンド部長の下、灌漑のO&Mに関する政策文書を作成過程にあり、水利組合の組織や規約案も含まれていた。そこで、水利組合の会員や役員、そして会合に関する規定に女性と寡婦・女性世帯主の参加を奨励するような文言を組み込めないかというのがOPE調査研究アドバイザーとしての筆者の提案だった。オドゥックは筆者の考えに合意した上、近いうちにオランダ人の女性専門家が水利組合組織化のアドバイザーとして灌漑部に派遣されると語った。彼女とともに今後どのような取り組みが展開されるのか期待がふくらんだ。しかし、2008年3月からの調査によって、その後予想もしなかった事態が発生していたことが明らかになった。

施設の現況

チェックダムとは川の水位が取水に適切なレベルまで下がった時に（水位が高い時は水は堰を乗り越えて流下）川の水を取水ゲートに導くために水位を上昇させるための低い堰であり、開閉式の水門ではない。このチェックダムが1999年の洪水から損傷が始まり、2001年12月から2002年2月にかけて崩壊したのである。（写真1）。独立後、ARPIII（2005年～2008年）による修復プロジェクトが始まり2006年に完了したが、一般的な灌漑スキームの分類によるとカラウルンはセミテクニカルレベルである。テクニカルとは、川の中で水を止める堰、取水ゲート（＋土砂吐き水門）、幹線水路関連施設（重力で配水するため水路に高低差をつくるための落下装置など含む）が恒久的なものになっているものを指し、セミ

²¹⁾欧州委員会は1995年からEUの開発協力におけるジェンダー問題の統合と主流化に積極的に取り組んできた。1998年にはEUの開発協力にジェンダー問題を組み込むための the Regulation No 2836/98 を、2001年にはコミュニティー開発協力におけるジェンダー平等主流化のための行動計画を採択した。（25/ 8/2003欧州委員会プレスリリースからの抜粋。内容は開発協力分野におけるジェンダー平等推進の実践強化のために2004-2006年までに900万ユーロを支出ための法案を提案するというもの）

一方、世界銀行は1984年に発表したジェンダー配慮に関する運用マニュアル（Operational Manual Statement）を1994年に改訂し、2001年には貧困削減を支える方策としてジェンダー平等推進政策を打ち出した（通称「2001年ジェンダー戦略」）。これを基盤に、2002年から2008年の間に、世銀の関連プロジェクトの半分でジェンダー配慮が組み込まれた（世界銀行 HP: Gender and Development）。

テクニカルとはその中で川の中の堰が設置されていないものを指す。

なぜカラウルンが「セミテクニカル」の範疇であるかということ、ARPではチェックダムは再建されなかったからである（写真2）。新しくなったのは取水ゲートのみだった（写真3）。インドネシア時代に建造された取水ゲートは、二つの門と二つの併設水路を持つダブル構造になっており（写真2左上）、土砂吐け水門も付いていた。通常は片方ずつ使用し、片方の沈砂池に土砂が堆積するとそれを閉め、そこから土砂をかき出す間は、もう一方の門と水路を使うというやり方であった。ARPⅢはその取水ゲートをまったく新しいものに交換した。新ゲートはシングル構造でチェックダムが築造されなかったため土砂吐け水門は付いていない。チェックダムが修復されなかったことによって、農民は導水の度に川に出て岩や石やヤシの葉で簡易な堰を作り取水口まで水を引いてくるという労働が必要となった（写真4）。だが、ひとたび大量の雨が降れば、農民がつくった堰は流されてしまうため、翌日には作り直さねばならない。下流で降らなくても上流で降れば大量の水が川を流れる（写真5）。筆者は当初なぜこの水を取り込めないのか不思議に思った。しかしこの水は取り込めない。なぜなら、この濁流には大量の岩、石、土砂が含まれているからである。無理をして開ければ砂は水田までおしよせる（写真6）。取水は水の勢いがおさまった時に表層水を押し上げて取り込むの適切な方法である。農民たちは臨時の堰を造るため、パワーショベルの

写真1 崩壊の始まったチェックダム
（マヌファヒ県農業事務所の灌漑エンジニアより提供）



写真2 チェックダムの現在の姿
（2009年9月筆者撮影）



写真3 取り替えられた取水ゲート
(2010年1月筆者撮影)



写真4 臨時の堰を築く人々
(2010年1月筆者撮影)



写真5 カラウルン川の増水時
(2008年3月筆者撮影)



写真6 水田への砂の浸入を訴える県農業事務所職員
(2009年9月筆者撮影)



提供を政府に求めた。しかし、MAFが所有するパワーショベルは3台のみであり、うち1台は故障し、機能している2台を全国で使いまわしているため、カラウルンの農民が利用できる期間はきわめて限定されている。一方、東ティモールの省庁で最も多くの土木用重機を保有しているのがインフラ省である。MAFが3台のパワーショベルを自前でそろえる以前は、MAFはインフラ省に対してその都

度重機の借用を申請し、許可が下りるのを待たねばならなかった。一方、日本の資金で復旧されたマナトゥト県ラクロ川の灌漑スキームにも堰はないが、こちらには日本の資金で専用のパワーショベルが供与されている。

根本的な問題として、農民にも県農業事務所にもスキームの設計に関する疑問がくすぶっている。それは、ARP はなぜ当時、まだ機能していたインドネシア時代の取水ゲートを取り替えたのか、なぜ損傷したチェックダムを放置したのかという疑問である。チェックダムは一度に崩壊したわけではなかった。今日のような姿になったのは途中で撤去作業が行われたからだった。プロジェクト計画時の灌漑局はフロリンド部長とオドゥクアドバイザーが中心だった。設計と施工はオーストラリアに本拠を置く SMEC (Snowy Mountains Engineering Corporation) が実施した。スキームデザインをめぐって彼らは地元とどのような協議を行ったのであろうか。県農業所長であるドナト・サルジーニャは「カラウルンスキームは disastrous (悲惨、大失敗) である」と言い切っている。

現在 EC (欧州委員会) は、マヌファヒ県で総額5,900,000ユーロ (約7億3,000万円) の新たな開発プロジェクトを計画している。マヌファヒ県を選んだ理由は、あらゆる指標で貧困の度合いが深刻であるという結果が出ているからだという。2009年9月にサメの県農業事務所で会った財務担当のコリン・スミスにカラウルンスキームで (後述する) ジェンダーの問題がまったく取り組まれてこなかったことについて質すと、「同スキームにはより根本的な問題がある」と話をそらした。ではその「根本的な問題」を解決するために、EC としてチェックダムを再建する、あるいは水利組合にパワーショベルなどの重機を供給する計画はあるのかと問うとそれは否定した。チェックダムの再建もパワーショベルの供与も計画には含まれていないと語った。計画案に含まれていたのは水利組合を強化する研修予算のみである。しかし、施設自体を「頭痛の種」とする農民たちに「既存施設の有効活用」を説いてはたして説得力があるのだろうか。EC は費用対効果の上がないインフラ投資ではなく、より効果的な援助の方法を志向しているのだというのが結論であった。

組織の現況

ARP による復旧事業によって生まれる受益者たちによって新しい水利組合が結成された。その名をアカディルオアン水利組合と言う。灌漑局で入手した会員

名簿（2003年作成）には845名の名前があり、うち9名が女性であった。現在の水利組合長であるアレグリア・ダ・コスタ・ジェロニモと県農業事務所灌漑担当のエルメネジルドによると同組織には主に以下の機能がある。

運営：水管理人に報酬を払う、総会を開催し理事とブロックリーダーを選出する、幹線水路から二次水路への分岐点に集まって水の配分や順番を決定する。

灌漑施設の維持管理：水の流れを阻害する沈泥の除去や草刈りの実施、機材を盗んだり、施設に損傷を与えるといった不適切な行為の監視、小規模な修繕など。

(1) 会員資格

では「会員の条件は何か」「水の利用者なのか土地所有者なのか」と問いかけたことによって、灌漑局が組合との協議を経て文章化した規約案がまだ水利組合長に戻されていないことが判明した。この規約案を取りまとめたのが、オランダ人女性で水利組合の組織化に関するアドバイザーとして EC から派遣されたジョキ・ファン・ブリンクであった。この案は最初に公用語のひとつであるポルトガル語で書かれ、その後英語訳が作成された。県農業事務所にはポルトガル語版は届いていたが読める者がいなかった。英語版なら読める者がいたが英語版は届いていなかった。その英語版によると、「会員は、土地所有者か小作人であるにかかわらず、また、性別、性的傾向、国籍、民族、宗教、体力の有無にかかわらず、灌漑施設による水を利用するすべての者に開かれている」とある。今後住民によって検討されない限り、この案は規約として決定・発効されないが、そのためには規約案がもうひとつの公用語であるテトゥン語になっていることが必要である。結局、会員の定義は明確にならず、現行の規則では土地の所有者が会員になれること、会員としての義務を果たさずに水の分配を要求する者は対価を払うという原則が確認できただけであった。では、女性たちは、とくに夫と死別あるいは離別して世帯主となった女性たちは、水利組合の決定にどう参加しているのだろうか。2004年の国勢調査によると東ティモール全体で女性世帯主家庭は36,899世帯、19%を占める。現行のルールに従えば、女性が土地所有者なら権利があるはずだが、はたして彼女たちは会員として扱われているのだろうか。この点を確認するため女性農業者に集まっていたいただいた。

(2) 女性の参加

まず、集まった女性たちが灌漑とどのようなつながりをもっているか確認した。

「灌漑は男性の仕事だといわれているが、女性は何もしていないのか」と問うと、「水路からの泥上げ、草刈り、農道の建設、悪いことをする者の見張り、末端水路からの水の取り込みなど、女性もいろいろやっている」という答えが返ってきた。次に組合の会員になっているかどうか尋ねると、当初はいろいろやっているのだから会員だと答えた女性があったが、会員の条件を確認するうちに、自分は会員だと自信を持っていえる者はいなくなってしまった。会合に関して尋ねてみると、直近の会合の時期や内容について答えられる者はいなかった。なぜ女性は会合に出ないのだろうと尋ねると、ある女性から「集まりがある時には男性がやってきて男性だけに声をかける。女性はよばれないから行く気もしない」という答えが返ってきた。

会員資格の関係で女性の土地権について質問すると、この地域には女系相続の Bunak と男系相続の Mambai というふたつの民族が混在していること、多数派は Mambai であることが明らかになった。ならば母系の Bunak なら女性は会員になっているかと問うと答えはなかった。他の国では「世帯主＝会員」と規定しているところが多く、その場合たとえ女性が土地所有者であっても会員とみなされず会合には参加していないと説明を加えた。最後に農業と灌漑の施設について何か問題は無いかと問うと、多くの女性が口々に上述した施設の問題を取り上げた。営農に関しても、害虫やネズミによる食害の発生、米価が安いなど、いろいろ問題はあるが、最も深刻な問題は水の不足であり、もし水が引ければ米を二回作れること、もし水が十分あれば住民の間で水争いも起こらないと声があがった。



写真7 カラウルンスキームの女性たち
(2008年3月筆者撮影)

灌漑施設があるのになぜ水が不足するのか、雨量が足りないのかと問うと、施設を見ればすぐわかると言われた。そこで、全員で施設の状況を確認めに行くことになった。取水ゲートに着くとゲート開閉用の巻き上げ機からボルトが盗まれていた。取水門の水路側には土石がかなり堆積していた。女性たちは県農業部長の説明に熱心に耳を傾けていた。2007年末大臣が視察に来たこと、その際大臣にパワーショベルの提供を要請したこと、省内での手続きは進んでいるが他の地域も必要としているのでカラウルンにやってくるまで時間がかかることなどが説明された。

この日の出会いによって、後日二人の女性世帯主から話を聞くことができた。彼女たちは水利組合の会合に参加しているのだろうか。

ガブリエラの話：彼女は10年前に結核で夫を亡くした。彼女は夫の土地を相続し、子供たちのためにすべての仕事をこなしてきた。耕起と収穫は人を雇うが、種の選抜、苗代づくり、田植え、除草、脱穀、貯蔵、家畜よけの柵づくり、種籾の保存などは一人で行う。米は自家消費がせいぜいで売れるものは残らない。足りない分はトウモロコシを栽培して補う。また、野菜をつくり、果樹を植え、豚や鶏を飼う。マットを編み、箒をつくり、唐辛子のペーストをつくる。水汲みや薪集めは娘が手伝う。年老いた父親の世話も彼女の仕事である。田に水を引くのも彼女の仕事だし、農道建設のための労役などコミュニティーでの義務もこなしてきた。しかし、村の特別大きな催し物以外は、水利組合の会合を含めて彼女が何かの集まりに招待されることはなかった。翌日実施した PRA で彼女と会えたのは、初日に参加した女性が彼女を誘ったからだった。灌漑や農業についての会合に参加するのは初めてのことだった。

フェルナンダの話：彼女は初日の会合で「男性が来て男性だけに声をかけるから行く気がしない」と発言した女性だった。しかしその時点では彼女が女性世帯主であることはわからなかった。彼女と再会したのは PRA の翌日、朝 5 時過ぎから始まるベタノの朝市をのぞきにいった時だった。フェルナンダは家でパンを焼き、そのパンを朝市で売る女性におろしていた。彼女の夫は西ティモール出身のインドネシア人だった。彼は東ティモールにやってきてタクシーの運転手をしていていたが、2004年に突然いなくなってしまった。最近知人から彼をジャカルタで見かけたという話を聞いた。彼女は農地を所有しており、耕作に関する作業をひと

りでこなしている。彼女には4人の子供がいて、実家で老母と同居し、子どもたちを育てている。しかし、彼女は水利組合の会合には行かない。彼女には声がかからないのである。

ジェンダー規範

2008年3月26日、この地域のジェンダー規範を知るために PRA : Participatory Rapid Appraisal を実施した。方法としては、参加者に三つのグループに分かれてもらい、グループ内で語らいながら、生産分野（稲作、畑作、畜産、果樹栽培、魚の養殖、農産物加工、日用雑貨制作、販売）、再生産分野（水汲み、薪拾い、家事、育児、介護）、コミュニティでの活動における性別役割、そして誰が何を決めているかという意思決定の状況を質問票に書き込んでもらった。ただし、グループとしての統一見解を出してもらうのではなく、参加者ひとりずつの答えをクレヨンで印をつけていただくというやり方である。参加者数は第1グループは9名、第2グループが8名、第3グループが8名であった。また、前述のガブリエルさんが寡婦であることがPRA開始前にわかったため、彼女には自身が営農において果たしている役割について別に答えていただいた。

その結果を一言で要約するなら、この地域ではジェンダー規範はそれほど厳格でないことが判明した。例えば、女性でも耕起作業を行う者がいる。水牛や牛など大型家畜の世話をする者もいる。家畜の去勢を行うものもいる。女性も海で魚、海老、海藻をとる。Moris Rasik という団体から小規模な融資を受けている女性もいる。また、男性でも子供の世話をしたり、家事の一部を担ったりする。一方、市場で農産物や加工品を販売し、貯金をするのは圧倒的に女性である。しかし、近代的あるいは政治的な場は男性領域である。例えば、生産技術の選択、技術研修、Tara Bandu（禁漁/禁猟の期間と区域を設定する伝統儀式）、会合、そして水利組合は男性の独壇場である。フェルナンダもガブリエルも土地を所有する世帯主であるにもかかわらず会合には招待されていなかった。女性は生産資源（灌漑による水）へのアクセスは認められるかもしれないが、決定するのは男性なのである。

勧告

後にMAFにおける報告会において筆者が行った勧告は以下である。①現行ルールで保証されている女性の土地所有者が水利組合の諸行事に参加する権利を保証

すること、②中核的に営農を担っている女性世帯主に水利組合の諸行事に参加する権利を保証すること、農業従事者のみならず経営者としての彼女たちの役割に注目すること、③水利組合の規約に関する灌漑局の最終案が検討される際には女性世帯主を含む女性たちが議論に招かれること、会員資格は世帯単位とし妻と夫がともに会員になるオープンメンバーシップ制が検討されること（事前調査と設計を担当した SMEC はこの方法を提案した）²²⁾、④水利組織内部における女性グループの形成を奨励する（→女性たちはグループ内で灌漑に関する情報を共有し、誘いあって会合や訓練に参加する）、⑤組織運営を体験するために小規模なプロジェクトを実施する（例えば、2008年に計画されている MAF の大豆作付け奨励プログラムを利用して、小区画で作付け、灌水、収穫などを管理する。生産が軌道に乗ったら、大豆を使ったテンペなどの加工食品の作り方を学び、品質が安定したら市場に出す）、⑥女性の参加によって水利組合の機能が強化されたという他国の事例から学ぶ。実は、東ティモール政府は灌漑施設を水利組合に移管し、維持管理を委ねる方針を検討してきた。例えば、最初の5年は政府と農民が維持管理費を7対3で負担し、次の5年では3対7に変え、10年経過したら完全に移管するという案も出されてきた²³⁾。政府は末端施設の維持管理を水利組合に任せる方向で政策を練ってきた。これまで受益者が米で出していた水管理人への報酬を2008年度は政府が供与することになったが、いつまで続くか不明である。水管理人（取水ゲート係）への支払い以外にも緊急の修理に備えるため、組合は資金を貯えねばならない。外部資金はあてにはならない。水利費の徴収は近い将来日程にあがってくる。一方、家計では農産物等の加工・販売によって現金収入を獲得しているのは女性たちである。いかなる生産投資も女性たちが稼ぎ出す資金を必要とする。出資者としての女性が意思決定に参加することで、資金調達をめぐる対立が回避され、より効率的な運営が可能となる。ラオスでは、女性の理解が深まると水利費の徴収率はアップした。また徴収の役割を女性が担うこともできる。⑦森林を保全し薪収集の労力を軽減するため、粘土と草で製作可能なカマド（写真8）などの省力化技術を普及させ、農民たちがより生産的な活動に時間を

22) Feasibility Study of Seical Up, Maliana I, Uatolari I and Caraulun Irrigation Shceme Project Completion Report, Appedix 4 Community Development Study Report, SMEC, May 2003, p.3-3.

23) Draft Final Report: Operation and Maintenance of Rehabilitated Irrigated Schemes, Volume 1: Development of Policy for Financing Operation and Management, MAFF, May 30, 2005, p.16.

写真8 奈良在住のカマド職人、宮奥さんがディリのタシトルで試作したカマド
(2008年3月筆者撮影)



さけるようにサポートする。

ディリの MAF で

首都に帰還後、個別に関係者に会い調査の報告と懇談を行なった。その際に得られた情報は以下である。

(1)計画政策局で ARP 現地代表に対して

問い：「EC が資金を提供する ARP でなぜジェンダーの配慮がなかったのか。」

答え：「2005年に水利組合の組織化に関するアドバイザーとして投入されたジョキファン・ブリンクは女性の参加を促進したいと考えていた。しかし当時は問題が山積しており、プロジェクトを動かすために「最低限の」組織を形成するところまでしか持っていけなかった。ジェンダー問題に配慮する余裕はなかった。しかし、この分野では女性に対する差別が厳然と存在していると認識している。MAF にもジェンダーアドバイザーが配置されたので、これから取り組めるのではないか。」

(2)灌漑局で水利組織チームに対して

問1：「アカディルオアン水利組合の会員名簿では登録した854名の会員のうち女性性は8名のみだった。この人たちは土地所有者か、世帯主か。」

答え：「それは不明である。プロジェクトを開始する際の条件が受益者の確定だっ

た。当時の担当者は土地の所有者かどうか、水の利用者どうか、まったく確かめることなくとにかくひとりでも多くの名前を集めようとした。中には他の村の住人まで含まれている。その名簿は以来一度も更新されていない。」

問2：「ジョキはジェンダーに関して何かプログラムを実施したか。またそれ以外にも灌漑局として男女共同参画を推進するためにこれまでに何か取り組みを行ったか。また、今後共同参画に向けた取り組みを行っていくことをどう思うか。」

答え：「これまではそうした取り組みはなかった。しかし局内にもジェンダー担当者が任命されたので、今後は取り組めるのではないか。男性であれ女性であれ組織の活動に参加する者が増え、組織が活性化することは賛成だ。」

問3：SMEC のレポートによるとインドネシア時代にはカラウルンスキームの女性の会員が約3分の1ほどいたことになっている。その理由は何か。

答え：「インドネシア時代は末端水路の維持管理以外はすべて政府がまかかった。また、インドネシア時代は参加のインセンティブを高めるために、会員証の提示によって少額のクレジットを供与するというしくみもあった。」

カラウルン再訪

筆者は2009年9月と2010年1月にベタノを再訪した。9月の訪問には10月に任期を終える MAF ジェンダーアドバイザーのカンチャン・ラマと灌漑局でジェンダー問題担当に任命されたマリア・ダ・クーニャが同行した⁽²⁴⁾。現地では新しく県事務所のジェンダー担当者となったアグスタ・ダ・コスタとベタノで農業普及員⁽²⁵⁾として働き始めたフランシスカ・ヌネスと合流した。課題は山積しているが、

(24)2009年9月、筆者たち一行はマヌファヒ県アラスにある農民グループを訪問した。同グループは国際 NGO である Concern から資材の提供を受けて、灌漑水路を自ら建設した。しかし、湧水地に水路橋を建設する際、支給された排水管を埋設しなかったため、すぐに水路橋は崩落し、現在灌漑面積は3haまで落ち込んでいる。同地域には女性グループが組織され、大豆の生産、キャッサバの生産とキャッサバを原料とするチップスの製造、そして小規模金融で着実な利益をあげて家計に貢献している。しかし、女性たちはどのような経緯で水路橋が崩落し、彼女たちの米作に影響を与えているか知らなかった。女性たちのパワーは特定の生産領域に押し込められ、より大きなコミュニティの事業の制御に活用されていない。

(25)2008年、農漁業省は公募の採用試験を実施し、188名の農業普及員を全村に配置した。農業普及員への研修プログラムには、ジェンダー平等の推進に関するトレーニングが含まれている。

ジェンダー問題にかかわる人材が増えていくのは前進である。

カラウルンの女性たちとはいうと、相変わらず水利組合の会合にはよばれていなかった。水利組合長は招待していると主張しているが、女性たちは否定する。これは推測であるが中に入っているブロックリーダーたちに問題がある可能性があるかもしれない。ただし規約案に関する討論会はまだ開催されていなかった。規約案は2008年末にインドネシア人のコンサルタントを中心に、全県の組織にとってモデルになるようにと作成し直された。改訂版はテトゥン語で書かれた。しかしその改訂版が水利組合長に渡っていなかった。これでは議論しようがない。県農業事務所のスタッフは副組合長に手渡したというが組合長には伝わっていなかった。これも推測だが、水利組合内部のコミュニケーション、あるいは人間関係に問題があるようだ。女性たちは政府から水利組合に維持管理費として支給された5000ドルの用途に関する会合が開かれていないことに不満をもらしていた。灌漑については、水路から水田に砂が浸入して堆積する問題に悩まされていた（写真6）。水路から掻き出すこともやってみたが、堆積するスピードに追いつかないという。水の静まらないうちに取水ゲートを開けたことが原因なのは明らかである。こうしたことも本来は組合で話しあうべきことである。また、川の中に堰を築く際に使用するパワーショベルが常時使えないことの不便さを改めて訴えられた。稲作については葉が黄色くなる病気と害虫の食害に悩まされていた。しかし、カラウルンでは灌漑の問題が道をふさいでおり、他の課題に取り組む余裕がない。

一点前向きな動きとしては、隣接するベタノのラリカ村で女性の農業グループが結成されたことである。グループの名前は Espinfloo と言い、代表はカミラ・ディアス・ダ・コスタである（写真9）。会員は14名、自分たちの土地を集約し、1.5haの畑と2.5haの水田で共同耕作を実施している。特に大豆栽培に成功し、TVで紹介もされた。豆をとった殻と茎豆は干され、肥料にされる。代表のカミラは、1975年のインドネシア侵攻の前、まだポルトガルの植民地だった頃に高校を卒業しており、1975年に OPMT のメンバーとなり、以後一貫して抵抗運動に関わってきた。彼女は独立後、世銀や Timor Aid というオーストラリアの NGO と仕事をしたが、2009年1月にこのグループを立ち上げた。その際にかつての OPMT の仲間には声をかけなかったという。理由は農民として熱心に農業に取り組む意欲を持っている人たちを仲間にしたかったからだと述べている。もうひとつ MDA (Mata Dalan ba Agrikultutra : 農業へのガイド) という若い世代中心の農業グループも活動を開始していた。MDA には若い女性も参加してい

写真9 ベタノの女性グループ代表
(2009年9月筆者撮影)



写真10 カラウルンスキームで水が涸れている水路
(2010年1月筆者撮影)



写真11 カラウルンスキームの干上がった田んぼ
(2010年1月筆者撮影)



る。MDA はメンバーたちと問題検出の PRA を実施している。その結果最も深刻な問題として取り上げられたのはカラウルンの灌漑、そして長期化する乾期だった。また、直面する10大問題のリストには「ジェンダー」や「伝統」が含まれていた。MDA では乾燥に強い品種の実証栽培に取り組んでいる。

2010年1月には水に関わる事態がさらに深刻になっていた。MDAのPRAでも指摘されたように近年の新たな問題は地球温暖化の影響か乾期が長くなっていることである。通常なら11月の終わりには雨期が始まるそうだが、今年は年が明けても雨が降らない。カラウルンの灌漑施設の問題は前と同じであり、灌漑による水の供給はきわめて限られている。午後ベタノから山の方を見上げると雲がかかっている。「雨がくるかな」と尋ねると「サメではね」という答えである。確かに車で40分ほど上がったサメでは毎日午後にはスコールがある。皮肉なことにサメで降った雨はカラウルン川を下り、農民たちの作った堰を押し流してしまう。カラウルンでは稲もトウモロコシも作付けできているのは一部の土地である。フェルナンダによると、昨今水争いが深刻になり、「よく田んぼの中で人が殴り合っている」と語った。筆者は女性たちから社会連帯省に「このまま降らなければ飢饉になる。緊急援助米の準備をしてほしい」との伝言を頼まれた。MDAの実験農場も今年は、水路からの水が入らないためトウモロコシとキャッサバしか植えられていない。MDAは「収穫なくても飢えてはダメ」をモットーに、乾燥に強い品種のトウモロコシの普及に励んでいる。

1月の訪問では、「ジェンダーの観点」から新たに気になったことがひとつあった。川の中に堰を築く作業は男性たちが行っていた。無報酬のボランティア労働である。作業が終わると水管理人のカルロス・フランシスコが労働提供した者の名前を記録していた。その目的を尋ねてみると、川での工事に労働を提供した世帯にのみ灌漑による水を供給するというルールを開始したのだと言う。もしそのルールが確立すると、ガブリエラもフェルナンダもカミラたちのグループも水を得ることができなくなってしまう。こうした案件こそ、水利組合で議論すべきことであるが、女性たちによると「水がないので、会合もない」という答えだった。これは大きな誤解である。水がないからこそ、その分配方法を話しあわねばならないのである。

結びにかえて

2009年5月、SEPI（首相府平等推進担当国務次官局）の代表団がベタノを訪問しセミナーを開催した。また、Espinflowなどの女性グループの耕作地などを視察した。SEPIの広報誌はこの訪問を大きく取り上げ、彼女たちのグループを賞賛したが、カラウルン川の灌漑の問題を訴えている女性たちが存在することは一言も触れられていない。2010年の1月の訪問で確認したところ、彼女たちはこ

のセミナーに招待されていなかった。よってディリからやってきた「男女平等推進」の偉いお役人たちに対して女性たちは「灌漑」の問題について陳情する機会を逸してしまった。このように「男女平等推進」＝「女性による生産活動」あるいは「女性のグループ活動」とだけ捉えることには落とし穴が潜んでいる。SEPI 訪問の際に切り離された「灌漑」と「女性グループによる生産活動」は実は密接につながっていた。2010年1月の水不足は Espinfloo の田畑にも被害を与えていると聞いた。つまり、カラウルンの灌漑の問題を解かなければ Espinfloo の活動も持続しないのである。

カラウルンの女性たちに相談した結果、筆者とマヌファヒ県農業事務所は2010年3月末に、ベタノにおいてワークショップを開催することを決めた。このワークショップの目的は、女性の農民も男性の農民も、MDA も Espinfloo も、ディリの灌漑局のスタッフも県農業事務所のスタッフもともに、地域の灌漑について、それが施設の問題であろうと、組織の問題であろうと、何でも話しあうことである。MAF 灌漑局のマルティーニョ局長からもゴーサインが出た。県農業事務所のスタッフからは、県内で灌漑プロジェクトを実施している他のグループの代表も招待したらどうかという声もあがっている。それは良い考えである。他地域の経験は参考になるだろう。そして、その結果をディリの ARP/EC 関係者に伝えて新規プロジェクトの再考を求めたいと思う。彼らには直接参加してもらうのが一番だろう。カラウルンのスキームデザインについて「何が正しいか」を決着する前に、まず関係者の間で積もりに積もった情報とコミュニケーションの欠落やギャップを埋める必要がある。現実には常に予算制約の中での技術選択であるとしても、その結果獲得された技術が集団の協働によってしか機能し得ない場合、その選択はインフォームドコンセントである必要がある。そして、ARP/EC は女性もステークホルダーであることを認識しなければならない。余裕がないと後回しにされるジェンダー主流化なら掲げる意味はない。また、SEPI にもアプローチすべきであろう。女性が灌漑の問題について語るのに直接耳を傾けるべきである。MAF ジェンダーチームのカラウルンに関する知見は英語版とインドネシア語版の両方が2008年9月に筆者から SEPI に進呈されている。もし SEPI が「政府がいったん決定したプログラムに介入するのは好ましくない」という判断でカラウルンスキームに触れないのだとしたら、そもそもジェンダー平等の主流化という作業は不可能である。ジェンダー主流化とはそもそも規制の概念や枠組みに異議を申し立てる仕事なのである。